

ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ СТРУКТУРНЫХ РЕФОРМ В РОССИЙСКОЙ НАУКЕ

И.Дежина

Летом-осенью начался период структурных реформ в российской науке – создание нового Федерального агентства научных организаций, реформирование системы трех государственных академий, проектирование создания нового Российского научного фонда. Направления реформ не увязаны друг с другом, ряд серьезных аспектов, которые будут иметь долгосрочное влияние на состояние сферы науки, не продуман. Подходы к осуществлению структурных реформ свидетельствуют о наступлении глубокого кризиса государственного управления наукой.

Конец июня 2013 г. знаменует собой начало процесса реформирования научного комплекса страны – может быть самого значительного с начала 1990-х, когда после распада СССР создавались новые институты в сфере науки. В течение июля-октября происходило несколько масштабных событий – слияние трех государственных академий – РАН, РАМН и РАСХН¹ с одновременным лишением их подведомственных научных институтов, создание нового Федерального агентства научных организаций, разработка критериев и механизма оценки академических институтов. Был обнародован проект по созданию Российского научного фонда. Параллельно шла оценка работы национальных исследовательских университетов (НИУ), для части которых в 2013 г. завершается цикл бюджетной поддержки. Эти события имеет смысл рассматривать вместе, хотя, на первый взгляд, связи не очевидны.

Законопроект №305828-6 «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» появился неожиданно даже для руководства Академии, и потому был воспринят негативно большинством научного сообщества. Возмущение вызвало не только содержание проекта, но и метод, который был избран для проведения реформы. В нарушение действующего законодательства, согласно которому должно проводиться общественное обсуждение, проект закона был сразу внесен в Государственную Думу. Профильное министерство – Министерство образования и науки РФ (МОН) – от авторства отказывалось, и тайна этого авторства сохраняется, что само по себе примечательно. После двух чтений проекта закона руководство РАН предложило внести пять основных поправок:

1) Не ликвидировать РАН, а реорганизовать ее путем объединения с РАМН и РАСХН.

2) Сформулировать основную цель РАН как проведение фундаментальных и прикладных исследований.

3) Разделить полномочия между РАН и Агентством (позднее названным Федеральным агентством научных организаций - ФАНО) - так, чтобы за ФАНО была закреплена только функция управления имуществом РАН.

4) Возвратить статус юридических лиц региональным отделениям РАН.

5) Сохранить двухступенчатую систему званий членов-корреспондентов и академиков, и оставить за РАН право решать, как и когда избирать новых членов РАН.

Из списка поправок ясно следует радикальность намерений правительства. При этом законопроект был небрежно прописан и содержал противоречия даже после двух чтений в Государственной Думе.

По итогам трех чтений РАН удалось отстоять большинство поправок, в том числе о реорганизации путем объединения трех академий, о сохранении за РАН функций проведения фундаментальных и прикладных исследований, а также координации исследований в вузах, восстановление региональных отделений как самостоятельных юридических лиц, сохранение за Академией статуса главного распорядителя бюджетных средств на научные исследования, в том числе на обеспечение деятельности региональных отделений. Наконец, было сохранено звание члена-корреспондента РАН. Однако РАН была лишена полномочий собственника федерального имущества, закрепленного за ранее подведомственными ей научными организациями. В итоге самым неопределенным оказалось положение именно научных институтов. Закон был принят 27 сентября², и тогда же вышел Указ Президента РФ

¹ РАН – Российская академия наук, РАМН – Российская академия медицинских наук, РАСХН – Российская академия сельскохозяйственных наук.

² №253 от 27.09.2013 г. <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;3586986>

«О федеральном агентстве научных организаций»¹. Только после этого началась разработка положения о принципах работы ФАНО и его полномочиях. Фактически появилось новое министерство науки, в ведение которого передаются институты объединяемых государственных академий. Поскольку это с неизбежностью приведет к изменениям в существенной части научного комплекса, которая до сих пор была наиболее продуктивной (по числу научных публикаций и их цитированию), то была создана Комиссия общественного контроля за реформой Академии наук (8 октября). Ситуация стала катализатором объединения сил гражданского общества в науке - в Комиссию вошло 10 общественных организаций науки и образования². Такое единение можно считать одним из немногих позитивных косвенных эффектов плохо продуманной реформы академического сектора науки.

В центре внимания Комиссии, просуществовавшей всего неделю, стало внесение поправок в разрабатываемое положение о ФАНО, поскольку в документе, который разрабатывался в правительстве, роль агентства менялась от мягкого регулятора к жесткому централизованному руководителю. В частности, в первом варианте функции координации деятельности институтов, экспертизы и научно-методического обеспечения сохранялись за РАН, а затем она была их лишена³.

Обсуждение проекта должно было продлиться до 26 октября, однако 16 октября проект был передан в правительство⁴. Судьба разрабатывавшихся поправок осталась неизвестной.

Проект положения о ФАНО от 18 октября – последняя из доступных для публичного анализа версий – предполагает, что все ключевые вопросы, связанные с финансированием, имуществом институтов, социальной сферой, закупкой оборудования и реактивов, являются прерогативой Агентства. РАН упоминается в тексте всего дважды. Первое. Предложения РАН предполагается учитывать только при утверждении институтам госзаданий на проведение фундаментальных и прикладных исследований. Второе. РАН участвует в формировании научно-координационного совета, предлагая в него кандидатуры

своих представителей. При этом роль самого совета не так уж велика. С его «одобрения» предполагается решать ограниченный круг вопросов, в число которых входят оценка институтов, а также предложения по созданию, реорганизации и ликвидации подведомственных ФАНО научных организаций.

Менее заметно происходила разработка проекта постановления об оценке результативности научных организаций⁵, хотя, по логике, такая оценка должна быть основой ревизии академических институтов, переходящих в ведение ФАНО.

Из текста проекта следует, что оценка будет носить вневедомственный характер, и проводиться на основе сопоставления референтных групп институтов.

Вневедомственный характер оценки предполагается обеспечить благодаря созданию Межведомственной комиссии по оценке результативности научных организаций. На нее возложено немало задач, включая определение минимальных значений показателей – что очень важно и во многом предопределяет результаты оценки. Однако в тексте отсутствует описание хотя бы принципов формирования такой комиссии и критериев отбора в нее персонала.

Второй аспект – референтные группы и в целом принципы проведения оценки. Последнее можно понять, только прочитав пояснительную записку к проекту – из нее следует, что возможно привлечение экспертного сообщества, хотя, судя по контексту, оценка будет сугубо количественной по некому набору из 25–30 показателей. В связи с этим непонятно – будет ли сочетаться количественная и качественная оценка или нет? Если качественная оценка предусмотрена, то какая – только на этапе составления референтных групп или где-то еще? При этом формирование референтных групп действительно требует тщательного экспертного подхода, поскольку сделать сопоставимыми области знаний, да еще и учесть характер проводимых работ, и при необходимости – «источники и механизмы финансирования, а также организационно-правовую форму научных организаций» – это очень непросто. Поэтому критерии отбора экспертов тоже должны быть как-то обозначены, в то время как самого слова «эксперт» и его производных в проекте постановления нет.

Не ясно и то, как оценка институтов РАН будет связана – и будет ли – с намерением правительства развивать университетскую науку, в том числе пу-

1 №735 от 27.09.2013 г. <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;3587023>

2 Ученые создали Комиссию общественного контроля за реформой Академии наук. http://www.polit.ru/news/2013/10/08/public_control_in_science/08.10.2013 г.

3 С.Самохина, Н.Городецкая, А.Черных, Х.Аминов. Сложноподчиненное положение // Коммерсант, №184, 09.10.2013 г. <http://www.kommersant.ru/doc/2315297>

4 П.Котляр. «Ничего ни академии не останется, ни ученым». Положение о научном агентстве отдадут в правительство, не дожидаясь обсуждения. http://www.gazeta.ru/science/2013/10/15_a_5709173.shtml 15.10.2013 г.

5 Проект постановления правительства РФ «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2009 г. № 312 «Об оценке результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения».

тем поддержки НИУ и выделения существенных средств 15 вузам, из которых, по крайней мере, пять должны войти к 2020 г. в первую сотню ведущих мировых университетов. Для НИУ более тесное сотрудничество вплоть до поглощения академических научных групп могло бы быть выигрышным. Оценка работы НИУ, проведенная в 2013 г., показала, что слабее всего они по показателям научно-технической деятельности – публикационной активности, и особенно цитированию, а также патентованию¹.

Наконец, еще одно связанное направление реформ – это проект создания Российского научного фонда, который может существенно изменить композицию институтов поддержки научных исследований. Проект закона №308179-6 «О Российском научном фонде» был принят в первом чтении 18 сентября 2013 г. О необходимости расширения грантового финансирования науки говорится очень давно, равно как и о том, что должно быть разнообразие фондов. Однако место нового фонда среди других институтов и инструментов выглядит так, как будто он станет не дополнением, а замещением сложившихся структур.

Сфера полномочий фонда определена очень широко: фактически он будет заниматься всем, что делают сейчас научные фонды (РФФИ, РГНФ), а также к нему может перейти часть проектов, финансируемых в рамках Федеральных целевых программ (например, мероприятия по поддержке научно-образовательных центров, групп под руководством представителей диаспоры, мегагранты). Фонд будет выделять гранты на научные исследования на конкурсной основе для поддержки проектов продолжительностью от 3 до 7 лет, размером от 5 до 29 млн руб. Спектр типов проектов широкий – от

установок меганауки до мер по укреплению кадрового потенциала научных и образовательных организаций. Соответственно, не ясно, как будут разделены полномочия между существующими структурами и новым фондом, либо предполагается их частичное дублирование.

Более того, фонд может заниматься предпринимательской деятельностью, учреждать хозяйственные общества, то есть это удивительный гибрид всего, что только возможно, и что обычно нельзя сочетать в других фондах, не имеющих организационно-правовой формы «фонд», хотя такая возможность для научных фондов обсуждалась еще в 2001 г. Вероятно, появление нового фонда связано, в том числе, и с реформой академического сектора, однако принципы взаимодействия РАН, ФАНО, МОН и Фонда нигде не описаны.

Возможные последствия реформы академического сектора науки в среднесрочной перспективе можно оценить как отрицательные. Произойдет сокращение числа институтов, сопровождаемое частичной потерей кадров, в том числе за счет их оттока за рубеж. Соответственно, научная результативность в масштабах страны снизится, по крайней мере, на некоторый период времени (измеряемый годами). Если распоряжение имуществом будет происходить без учета специфики и ценности научной работы, то могут пострадать коллекции, музеи и архивы.

Методы принятия решений по реформированию научного комплекса, несвязность параллельно разрабатываемых мер, которые радикальным образом могут повлиять на сферу науки, низкий уровень их проработки свидетельствуют о наступлении глубокого кризиса государственного регулирования науки. ●

1 Т.Кондракова. При прочих неравных. НИУ оценили без скидок на разницу потенциалов // Поиск, №41, 11.10.2013 г. С.6.